

Lagrådsremiss

Anställning under viss kompletterande utbildning

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Harpsund den 17 juni 2015

Gustav Fridolin

Eva Lenberg
(Utbildningsdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

Lagrådsremissen innehåller ett förslag till ändring i skollagen (2010:800).

Förslaget innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i skollagen ska bemyndigas att, med undantag från bestämmelserna om legitimations- och behörighetskrav, meddela föreskrifter om en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar. Försöksverksamheten får avse personer som ska bedriva undervisning som lärare i skolväsendet i ett eller flera ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare. Sådana ämnen kan t.ex. vara biologi, fysik, kemi och teknik. Ytterligare förutsättningar för försöksverksamheten ska vara att personen har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnen som personerna ska bedriva undervisning i och genomför en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnena. En person ska få anställas inom ramen för försöksverksamheten i högst två år. Anställningstiden ska få förlängas till högst tre år om det finns särskilda skäl.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2016.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Problembild – Det råder brist på lärare i vissa ämnen	6
5	Nuvarande reglering.....	7
6	Bemyndigande om försöksverksamhet med undantag från kraven på legitimation och behörighet vid anställning under viss utbildning.....	7
7	Ikraftträdande.....	14
8	Konsekvenser av förslagen	15
9	Författningskommentar.....	16
Bilaga 1	Sammanfattning av remisspromemorian Vissa skollagsfrågor – Del 2 (U2014/5176/S) i relevanta delar.....	18
Bilaga 2	Promemorians lagförslag i relevant del	19
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	20

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).

2 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800) dels att 2 kap. 21 § ska ha följande lydelse, dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 22 b §, och närmast före 2 kap. 22 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

21 §

I fråga om tidsbegränsning av en anställning som lärare eller förskollärare i skolväsendet gäller utöver bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd att den som ska användas för att bedriva undervisning *enligt 18 § får anställas för högst ett år i sänder.*

I fråga om tidsbegränsning av en anställning som lärare eller förskollärare i skolväsendet gäller, utöver bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, att den som ska bedriva undervisning

1. enligt 18 § får anställas för högst ett år i sänder,

2. inom ramen för en sådan försöksverksamhet som avses i 22 b § får anställas för högst två år.

I fall som avses i första stycket 2 får anställningstiden förlängas till högst tre år, om det finns särskilda skäl.

Försöksverksamhet

22 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, med undantag från 13 §, meddela föreskrifter om en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar av personer som

1. ska bedriva undervisning som lärare i skolväsendet i ett eller flera ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare,

2. har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper

som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnen som personerna ska bedriva undervisning i, och

3. genomför en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnena.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2016.

3 Ärendet och dess beredning

Promemorian Vissa skollagsfrågor – Del 2 har upprättats inom Regeringskansliet (Utbildningsdepartementet, U2014/5176/S). I promemorian föreslås bl.a. att regeringen i skollagen (2010:800) ska bemyndigas att, med undantag från bestämmelserna om legitimations- och behörighetskrav, meddela föreskrifter om försöksverksamhet som avser personer som har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen. Sådana personer ska enligt förslaget få anställas för högst två år för att bedriva viss undervisning som lärare i skolväsendet under förutsättning att de under denna tid genomgår en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen. I denna lagrådsremiss behandlas endast detta förslag i promemorian.

En sammanfattning av promemorian och dess lagförslag i relevanta delar finns i *bilaga 1* och *2*. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av dessa finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2014/05176/S).

Under den fortsatta beredningen har följande myndigheter och organ beretts tillfälle att yttra sig över ett utkast till lagrådsremiss: Stockholms tingsrätt, Statens skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Friskolornas riksförbund, Lärarförbundet, Lärarnas riksförbund, Sveriges kommuner och landsting och Sveriges Skolledarförbund. Inkomna yttranden finns tillgängliga i Utbildningsdepartementet (U2015/03530/S).

4 Problembild – Det råder brist på lärare i vissa ämnen

Det råder brist på lärare med behörighet att undervisa i vissa ämnen, t.ex. biologi, fysik, kemi, teknik och moderna språk. Det är även få sökande till dessa ämneslärarutbildningar. Av Statens skolverks redovisning av uppdraget att undersöka hur stor andel av undervisningen som bedrivs av behöriga lärare (U/2014/5589/S) framgår att cirka 40 procent av lärarna i årskurs 7–9 saknade behörighet att undervisa i ämnena kemi, fysik och biologi läsåret 2013/14. För ämnena teknik och spanska var motsvarande andel drygt 50 procent. Läger man till andelen lärare som har viss, men inte tillräcklig, utbildning i ämnena blir resultatet enligt Skolverkets rapport Beskrivande data 2012 Förskola, skola och vuxenutbildning att cirka 85 procent av lärarna i kemi, cirka 90 procent av lärarna i fysik och cirka 95 procent av lärarna i teknik saknade kunskaper som motsvarar behörighetskraven (rapport 383, 2013, s. 196). I promemorian görs bedömningen att det, för att komma till rätta med detta problem, är nödvändigt att skapa alternativa vägar till läraryrket inom dessa ämnesområden.

5 Nuvarande reglering

Huvudregeln i skollagen är att endast den som har legitimation som lärare eller förskollärare och är behörig för viss undervisning får bedriva undervisningen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som krävs för att vara behörig att bedriva viss undervisning i skolväsendet (2 kap. 13 §). Om det inte finns någon att tillgå som uppfyller kraven på legitimation och rätt behörighet inom huvudmannens organisation, eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen, får en annan lärare eller förskollärare bedriva undervisningen. En sådan lärare eller förskollärare ska dock vara lämplig för detta och i så stor utsträckning som möjligt ha en utbildning som motsvarar den utbildning som är behörighetsgivande (2 kap. 18 § första stycket).

En person som får bedriva undervisning enligt den ovan nämnda undantagsbestämmelsen får, med vissa undantag, bedriva undervisning under högst ett år i sänder (2 kap. 18 § andra stycket). Av förarbetena till bestämmelserna framgår att en person som varit anställd i ett år därefter kan anställas för ytterligare en period om högst ett år, om det finns förutsättningar för det. Huvudmannen för utbildningen är dock, innan personen kan anställas för ytterligare en period, skyldig att först försöka finna en lärare som har en utbildning som är avsedd för undervisningen (prop. 2009/10:165, s. 653 och 655). I fråga om tidsbegränsning av en anställning som lärare eller förskollärare i skolväsendet gäller, utöver bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd (LAS), att den som ska användas för att bedriva undervisning enligt 2 kap. 18 § får anställas för högst ett år i sänder (2 kap. 21 § skollagen). Av förarbetena framgår att bestämmelsen, som avviker från reglerna i LAS, bl.a. innebär att bestämmelsen i 5 § andra stycket LAS om att vissa former av tidsbegränsad anställning kan övergå till en tillsvidareanställning inte gäller för en anställning som ingås med stöd av den aktuella bestämmelsen i skollagen (se regeringens proposition Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet [prop. 2009/10:165, s. 655], jfr även AD 2002 nr 92 och AD 2013 nr 42).

6 Bemyndigande om försöksverksamhet med undantag från kraven på legitimation och behörighet vid anställning under viss utbildning

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska, med undantag från skollagens krav på legitimation och behörighet för att få undervisa, bemyndigas att meddela föreskrifter om en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar. I försöksverksamheten ska personer få bedriva undervisning som lärare i skolväsendet i ett eller flera ämnen där det råder brist på

legitimerade och behöriga lärare, under förutsättning att de har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen och genomför en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en sådan examen.

En person ska få anställas inom ramen för försöksverksamheten i högst två år. Anställningstiden får förlängas till högst tre år, om det finns särskilda skäl.

Regleringen om tidsbegränsning av anställningen ska gälla utöver de former av visstidsanställning som regleras i lagen om anställningsskydd.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. I promemorian föreslås dock inte att anställningstiden ska kunna förlängas till högst tre år om det finns särskilda skäl. I den föreslagna lagtexten i promemorian anges vidare inte att den föreslagna anställningsformen ska gälla utöver bestämmelserna i LAS och det anges inte att försöksverksamheten endast ska avse ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare. I promemorian föreslås inte heller att bemyndigandet ska utformas så att det ska vara möjligt för regeringen att vidaredelegera befogenheten att meddela föreskrifter till den myndighet som regeringen bestämmer.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna har tillstyrkt eller har inget att invända mot förslaget. Detta gäller bl.a. *Statens skolverk*, *Barnombudsmannen*, flertalet kommuner, t.ex. *Stockholms*, *Göteborgs*, *Malmö*, *Mariestads* och *Åre kommuner*, *Läraryrket*, *Lärarnas Riksförbund*, *Sveriges Skolledarförbund*, *Stockholms universitet*, *Göteborgs universitet* och *Högskolan Halmstad*.

Stockholms kommun är positiv till förslaget och anser att det gör det enklare att samarbeta med lärosäten. Kommunen anser att den föreslagna lagändringen underlättar för akademiker att ta sig in i läraryrket.

Göteborgs kommun tillstyrker förslagen och anser att det är angeläget att stimulera personer med akademisk bakgrund inom ämnesområden där det i dag råder brist på lärare att genomgå kompletterande pedagogisk utbildning. Även *Malmö kommun* tillstyrker förslaget och menar att förslaget är pragmatiskt utifrån den lärarbrist som råder utan att det görs för stora avkall på kvalitetskriterierna.

Skolverket tillstyrker förslaget om att inrätta en försöksverksamhet, men anför att det är missvisande att säga att huvudmannen vid anställningen ska göra en bedömning av om en person har tillräckliga ämneskunskaper. En sådan bedömning sker redan vid antagningen till den kompletterande pedagogiska utbildningen.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (SPSM) tillstyrker förslaget men anser att vissa justeringar är nödvändiga för att förslaget ska vara tillämpligt i samtliga skolformer. Som förslaget nu är utformat är det inte tillämpligt inom specialskolan. Förslaget behöver enligt myndigheten förändras till att gälla tre år för att göra det möjligt för specialskolan och grundsärskolan att anställa lärare som önskar komplettera sin utbildning med speciallärarexamen.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och *Friskolornas riksförbund* tillstyrker förslaget men anser att det inte behövs någon försöksverksamhet utan att undantaget kan införas permanent redan nu.

De påpekar att det inte framgår av promemorian om undantaget endast avser anställning för undervisning i ämnen där det råder brist på lärare. De betonar dock att tillgången på redan legitimerade och behöriga lärare i respektive ämne ser olika ut i olika delar av landet och kan variera över tid. Möjligheterna till undantag bör därför gälla generellt och inte begränsas till undervisning i vissa ämnen. Slutligen anför de att tiden för hur länge en person får anställas som lärare samtidigt som denne genomför en kompletterande utbildning bör vara tre år eftersom det kan finnas sakliga skäl, t.ex. längre sjukfrånvaro och föräldraledighet, som innebär att den anställde inte kan slutföra utbildningen på två år. Detta anser även *Värmdö kommun*.

Sveriges Dövas Riksförbund vill att ämnet teckenspråk ska ingå i försöksverksamheten.

Läraryrket har inte några invändningar mot att olika typer av försöksverksamhet för vägar in i läraryrket prövas, men anser att det arbetsrättsliga perspektivet kunde ha belysts bättre i förslaget.

Lärarnas Riksförbund och *Läraryrket* framhåller att de personer som omfattas av försöksverksamheten inte självständigt ska få sätta betyg. *Burlövs kommun* menar att det bör förtydligas att personer som omfattas av försöksverksamheten inte är behöriga att sätta betyg förrän de har fått sin lärarlegitimation.

Göteborgs Universitet stöder förslaget men föreslår att det utökas till att även omfatta studenter antagna inom ramen för Vidareutbildning av lärare utan lärarexamen (VAL) och studenter antagna inom ramen för Utländska lärares vidareutbildning (ULV).

Högskolan i Halmstad anser att det är viktigt att reglera hur mycket undervisning läraren kan förväntas bedriva samtidigt som studier bedrivs inom Kompletterande Pedagogisk Utbildning (KPU).

Några remissinstanser avstyrker förslaget. *Lunds kommun* anser att förslaget undergräver legitimations- och behörighetskraven och inte ensamt kan utgöra lösningen på ett större och mer komplext problem och ställer sig därför principiellt negativ till förslaget. *Lessebo kommun* avstyrker förslaget och anser att det är tillräckligt med nuvarande lagstiftning. *Statens Skolinspektion* avstyrker förslaget och menar bl.a. att ytterligare undantag från kraven i skollagen bidrar till att legitimationsreformens syfte ytterligare urvattnas.

Skälen för regeringens förslag

Som nämnts i avsnitt 4 råder det stor brist på lärare med behörighet att undervisa i vissa ämnen, t.ex. biologi, fysik, kemi, teknik och moderna språk. Mot denna bakgrund delar regeringen den uppfattning som framförs i promemorian att alternativa vägar till läraryrket behöver skapas.

Det finns i dag flera högskoleutbildningar som ger ämneskunskaper som motsvarar de som krävs för att få undervisa i ett ämne i skolan. Samtidigt råder det i ett antal ämnen brist på lärare med behörighet för den undervisning de bedriver. Det finns därför enligt regeringens mening skäl att vidta åtgärder för att attrahera och underlätta för den som har tillräckliga ämneskunskaper för undervisning i ett ämne att kunna byta yrke och bli lärare. För personer med högskoleutbildning som har ämnes-

kunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för att vara behörig att bedriva viss undervisning, men som saknar övriga delar i lärarutbildningen och därmed inte är behöriga att bedriva undervisningen finns det möjlighet att gå en kompletterande pedagogisk utbildning för att få lärarbehörighet och legitimation (förordningen [2011:686] om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen). Utbildningen omfattar 90 högskolepoäng och genomförs i allmänhet under tre terminer. Det finns dock även lärosäten där utbildningen genomförs under fyra terminer. Studierna kan bedrivas på hel- eller deltid.

Regeringen delar bedömningen i promemorian att för att locka personer med akademisk bakgrund inom ämnesområden där det råder brist på lärare att genomgå en kompletterande pedagogisk utbildning, bör utbildningen kunna genomföras parallellt med att personen undervisar och är anställd som lärare. Personer som redan har ämneskunskaper inom ett annat yrkesområde kan attraheras av möjligheten att få en längre tids anställning och att få arbeta som lärare under utbildningstiden. En sådan möjlighet skapar också en ekonomisk trygghet, vilket kan vara en förutsättning för att personer som redan har en anställning ska vara beredda att utbilda sig i syfte att byta yrke. Det bör dessutom finnas goda möjligheter att få en tillsvidareanställning som lärare efter genomförd utbildning. Regeringen delar därför uppfattningen att det i skollagen bör införas ett bemyndigande för regeringen att föreskriva om en försöksverksamhet som innebär att skolhuvudmän, med undantag från kraven på lärarlegitimation och behörighet, kan anställa personer i högst två år för att bedriva viss undervisning som lärare i skolväsendet, under förutsättning dels att personerna i fråga har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen, dels under samma period genomför en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en sådan examen. Regeringen anser i likhet med *Göteborgs och Stockholms kommuner* att förslaget underlättar för akademiker att ta sig in i läraryrket.

Lunds kommun anser att förslaget undergräver legitimations- och behörighetskraven och inte ensamt kan utgöra lösningen på ett större och mer komplext problem. *Skolinspektionen* har en liknande invändning. Regeringen konstaterar att den rådande bristen på behöriga lärare i vissa ämnen kan leda till att elever inte får den undervisning de har rätt till när det gäller kvalitet i innehåll och genomförande. Regeringen anser därför att olika alternativa vägar in i läraryrket bör prövas för att höja andelen behöriga lärare och att den föreslagna försöksverksamheten är en väg. Regeringen delar dock Lunds kommuns synpunkt att det är nödvändigt att vidta fler åtgärder än de som föreslås i denna lagrådsremiss.

Lessebo kommun avstyrker förslaget och anser att nuvarande undantag i skollagen från kravet på legitimation och behörighet vid anställning är tillräckligt. En lärare som inte uppfyller kraven på legitimation eller behörighet för undervisning i ett visst ämne får bedriva undervisning i ämnet, om det inte finns någon att tillgå inom huvudmannens organisation som uppfyller kraven på legitimation och behörighet eller om det finns något annat särskilt skäl med hänsyn till eleverna eller barnen (2 kap. 18 § andra stycket skollagen). Regeringen konstaterar att det därför redan i dag är möjligt för en person med adekvata ämneskun-

skaper att ha en anställning som lärare, samtidigt som behörighetsgivande kompletterande studier bedrivs (2 kap. 21 § skollagen). En sådan lärare får dock enbart bedriva undervisning under ett år i sänder (2 kap. 18 § andra stycket skollagen). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att huvudmannen för utbildningen efter denna tid är skyldig att på nytt försöka finna en lärare som har en utbildning som är avsedd för undervisningen (prop. 2009/10:165, s. 653). Detta innebär en otrygghet som kan leda till att personer med tillräckliga ämneskunskaper inte väljer en kompletterande pedagogisk utbildning som sträcker sig över två läsår som en väg in i läraryrket eller inte väljer läraryrket över huvud taget. Den anställningstrygghet under utbildningstiden som skapas genom förslaget bör däremot kunna attrahera sökande till utbildningen. Regeringen anser därför, till skillnad från Lessebo kommun, att nuvarande lagstiftning inte är tillräcklig.

Farhågor om att försöksverksamheten kan medföra att problem uppstår i samband med tillsynen har framförts av *Skolinspektionen*, t.ex. när det gäller förutsättningarna för att analysera lärarresurserna vid en skola. Dessutom innebär enligt Skolinspektionen fler undantag från huvudregeln om att endast legitimerade och behöriga lärare får användas för undervisningen att det blir svårt för huvudmännen att överblicka regelverket och veta vad det är som gäller. Med hänsyn till att försöksverksamheten ska avse ämnen där det råder brist på behöriga lärare är det enligt regeringens mening fråga om att tillämpa en ny undantagsregel i stället för en befintlig undantagsregel (2 kap. 18 § skollagen). Som ovan nämnts kan vidare den rådande bristen på behöriga lärare i vissa ämnen leda till att elever inte får adekvat undervisning. Regeringen gör bedömningen att intresset av att rekrytera lärare i ämnen där det råder brist på behöriga lärare uppväger den problematik som inspektionen befarar kan uppstå.

Begränsning av försöksverksamheten

Göteborgs universitet anser att förslaget även bör omfatta studenter som är antagna inom ramen för Vidareutbildning av lärare utan lärarexamen (VAL, förordningen [2011:689] om vissa behörighetsgivande examina för legitimation som lärare och förskollärare och om högskoleutbildningar för vidareutbildning av lärare och förskollärare som saknar lärar- eller förskolläraryxamen) och studenter antagna inom ramen för Utländska lärares vidareutbildning (ULV, förordningen [2008:1101] om högskoleutbildning som kompletterar avslutad utländsk utbildning). En sådan utökning av förslaget, menar universitetet, ger skolverksamheterna förutsättningar att behålla obehöriga lärare i läroanställning samtidigt som dessa kan ges möjlighet till studier för lärarexamen. Det föreslagna bemyndigandet syftar till att regeringen, med undantag från huvudregeln om krav på legitimation och behörighet, ska kunna meddela föreskrifter om en försöksverksamhet som möjliggör en tidsbegränsad anställning under längre tid än ett år, i syfte att attrahera personer med adekvata akademiska kunskaper i sådana ämnen där det råder brist på lärare att vidareutbilda sig till lärare. Regeringen anser att undantag från huvudregeln om legitimation och behörighet bör införas med restriktivitet och

gör därför bedömningen att det bör vara fråga om en avgränsad försöksverksamhet.

I promemorian har förslaget till lagtext inte begränsats till att avse vissa ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare. Vissa ämnen anges dock specifikt i brödtexten. *SKL* och *Friskolornas riksförbund* framför att tillgången på legitimerade och behöriga lärare ser olika ut i olika delar av landet och kan variera över tid. De menar därför att undantagen från kravet på legitimation och behörighet inte bör begränsas till att gälla vissa ämnen utan bör gälla generellt. Regeringen anser dock att utgångspunkten bör vara att det är ämnen där det råder brist på behöriga lärare som försöksverksamheten ska avse. Detta bör komma till uttryck i lagtexten. Detta innebär dock inte att försöksverksamheten endast kan avse de exempel på ämnen som nämns i promemorian. Tillgången på lärare i olika ämnen kan variera över tid och i olika delar av landet. Det kan således vid en given tidpunkt råda brist på lärare i olika ämnen i olika delar av landet. Det kan, liksom *Sveriges Dövas Riksförbund* framfört, t.ex. handla om teckenspråk i den utsträckning det råder brist på lärare med behörighet att undervisa i ämnet. Eftersom det kan variera lokalt och även över tid vilka ämnen det råder brist på legitimerade och behöriga lärare i bör föreskrifter om vilka ämnen försöksverksamheten omfattar meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Ämneskunskaper och antagning till utbildning

I promemorian anges att huvudmannen bör ansvara för att de personer som anställs inom ramen för försöksverksamheten uppfyller kriterierna för en sådan anställning, dvs. att de har de ämneskunskaper som krävs och att de har antagits till den kompletterande utbildningen. *Skolverket* ifrågasätter att huvudmannen vid anställningen ska göra en bedömning av om en person har tillräckliga ämneskunskaper. Verket anför att en förutsättning för att tas emot till en kompletterande pedagogisk utbildning är att personen ifråga har de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande examen. Lärosätet validerar således ämneskunskaperna i samband med ansökan till utbildningen. En person som har antagits till en kompletterande pedagogisk utbildning måste därför enligt *Skolverket* anses ha tillräckliga ämneskunskaper.

Regeringen delar *Skolverkets* uppfattning att en person som har antagits till en kompletterande utbildning har bedömts ha de ämneskunskaper som krävs för utbildningen. Vid antagning till en sådan utbildning som regleras i förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen krävs dock för särskild behörighet endast ämneskunskaper i ett undervisningsämne. En person som anställs inom försöksverksamheten kan dock bedriva undervisning i mer än ett ämne. Enligt regeringens mening bör det därför ankomma på huvudmannen att säkerställa att den person som anställs har de ämneskunskaper som krävs i alla de ämnen som personen ska bedriva undervisning i och att personen är antagen till en kompletterande pedagogisk utbildning. Ett besked om antagning till utbildningen bör räcka för att visa att personen har tillräckliga ämneskunskaper i det ämne som

antagningen avser. När det gäller övriga ämnen kan t.ex. studieintyg uppvisas.

Anställningstid

Flera remissinstanser, bl.a. *SKL* och *Friskolornas riksförbund*, anser att undantaget bör avse en anställning i högst tre år. Som skäl anges bl.a. att det kan inträffa att den anställda inte kan genomföra sin utbildning inom två år, exempelvis på grund av en längre sjukfrånvaro eller föräldraledighet. Regeringen delar uppfattningen att det vid sådana situationer bör finnas möjlighet att förlänga sin anställning. Eftersom anställningen är ett undantag från legitimationsreglerna bör det dock röra sig om en förlängning under begränsad tid, högst ett år. Regeringen föreslår därför att anställningstiden ska kunna förlängas om det finns särskilda skäl, dock längst med ett år.

Även *SPSM* anser att undantaget bör gälla för tre år i stället för två år men med hänvisning till att ett sådant undantag gör det möjligt för specialskolan och grundsärskolan att anställa lärare som önskar komplettera sin utbildning med speciallärarexamen. Regeringen är medveten om att det finns ett behov av fler speciallärare i specialskolan och grundsärskolan. Utbildning till speciallärare är dock en påbyggnadsutbildning som förutsätter att studenten har avlagt grundlärarexamen, ämneslärarexamen, yrkeslärarexamen, förskollärarexamen eller motsvarande äldre examen, och därmed redan har möjlighet att bli legitimerad lärare. Enligt 2 kap. 20 § skollagen får den som har legitimation anställas som lärare eller förskollärare i skolväsendet utan tidsbegränsning. Något behov av en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar finns således enligt regeringens uppfattning inte för denna grupp. Regeringen anser därför att undantaget från legitimation och behörighet vid anställning inte generellt ska gälla under tre år.

Läraryrket påpekar att det arbetsrättsliga perspektivet kan belysas bättre, t.ex. när det gäller möjligheten för berörda personer att omfattas av LAS. I 2 kap. 21 § skollagen anges att när det gäller tidsbegränsning av en anställning som lärare eller förskollärare i skolväsendet så gäller, utöver bestämmelserna i LAS, att den som ska användas för att bedriva undervisning enligt 2 kap. 18 § får anställas för högst ett år i sänder. Även en anställning inom ramen för en försöksverksamhet utgör en anställning utöver de anställningsformer som regleras i LAS. Detta bör tydliggöras genom ett tillägg i 2 kap. 21 § skollagen.

Betygsättning och undervisningstid

Lärarnas Riksförbund och *Läraryrket* framhåller vikten av att de personer som omfattas av försöksverksamheten inte självständigt ska få sätta betyg utan att det ska göras tillsammans med en lärare som har en lärarlegitimation. Regeringen konstaterar att det av skollagen (3 kap. 16 §) framgår att om en lärare inte är legitimerad ska beslut om betyg fattas tillsammans med en lärare som är legitimerad. Den aktuella målgruppen kommer således att omfattas av denna bestämmelse.

Enligt *Högskolan i Halmstad* bör det regleras hur mycket undervisning en lärare ska bedriva i kombination med studierna. Regeringen anser dock att det är en fråga som, inom ramen för de föreskrifter som gäller

för försöksverksamheten, bör avgöras genom den överenskommelse mellan parterna som det enskilda anställningsavtalet utgör.

Utvärdering

SKL och *Friskolornas riksförbund* anser att det inte behövs någon försöksverksamhet, utan att undantaget från kravet på legitimation och behörighet kan göras permanent från början. *Barnombudsmannen* och *Lärarnas Riksförbund* har dock lyft fram behovet av en utvärdering av det föreslagna undantaget. Regeringen instämmer i att försöksverksamheten först bör utvärderas för att en bedömning ska kunna göras om önskad effekt har uppnåtts. Därefter kan det övervägas om regleringen bör ändras så att verksamheten kan permanentas.

Förenlighet med EU-rätten

Enligt rådets direktiv 1999/70/EG av den 28 juni 1999 om ramavtalet om visstidsarbete undertecknat av EFS, UNICE och CEEP (EGT L 175, s. 43) finns en skyldighet för medlemsstaterna att införa bestämmelser för att förhindra missbruk genom användandet av på varandra följande visstidsanställningskontrakt eller visstidsanställningsförhållanden.

I departementspromemorian Genomförande av deltid- och visstidsdirektiven (Ds 2001:6) görs bedömningen att skollagens regler om möjlighet att tidsbegränsa avtal om anställning av obehöriga lärare (2 kap. 21 § skollagen) är en objektiv grund för förnyad visstidsanställning och att skollagen därför inte behöver ändras med anledning av visstidsdirektivet (s. 63 f.). Arbetsdomstolen har i mål AD 2013 nr 42 accepterat denna bedömning.

Försöksverksamheten riktar sig delvis till samma målgrupp som kan anställas för ett år i taget, men som nämnts tidigare underlättar det nya undantaget för personer som vill komplettera sin utbildning i syfte att bli legitimerade och behöriga lärare. Liksom den anställningsform som regleras i nuvarande 2 kap. 21 § skollagen är den nu föreslagna anställningen i högst två år, eller efter förlängning i högst tre år, en form av visstidsanställning som ska gälla utöver de tidsbegränsade anställningsformer som regleras i 5 § LAS. Regeringen gör bedömningen att även de skäl som motiverar den föreslagna försöksverksamheten utgör en objektiv grund för förnyad visstidsanställning och att förslaget inte strider mot visstidsdirektivet.

7 Ikraftträdande

Regeringens förslag: Lagändringen ska träda i kraft den 1 juli 2016.

Promemorians förslag: Överensstämmer inte med regeringens förslag. I promemorian föreslås att ändringen skulle träda i kraft den 1 juli 2015.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har lämnat synpunkter på tidpunkten för ikraftträdande.

Skälen för regeringens förslag: En huvudman anställer de flesta av sina nya lärare inför början av ett läsår. Vidare börjar studerande oftast lärarutbildningen vid höstterminers start. Regeringen anser därför att lagändringen bör träda i kraft den 1 juli 2016.

8 Konsekvenser av förslagen

Ekonomiska konsekvenser för staten

Kompletterande pedagogisk utbildning bedrivs redan idag enligt förordningen (2011:686) om kompletterande pedagogisk utbildning som leder till ämneslärarexamen. Förslaget innebär att en sådan utbildning kan kombineras med en anställning under hela utbildningstiden. Försöksverksamheten innebär inte att nuvarande utbildning behöver öka i omfattning och är således inte förenad med några kostnader för staten. Förslaget påverkar inte heller kostnaderna för studiemedel.

Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Det kommer att vara frivilligt för kommunala huvudmän att delta i försöksverksamheten. Förslaget medför således ingen begränsning av den kommunala självstyrelsen. Förslaget bedöms medföra en lättnad för kommunala huvudmän eftersom försöksverksamheten kommer att underlätta huvudmännens rekrytering i ämnen där det råder brist på behöriga lärare.

Ekonomiska konsekvenser för kommunala huvudmän

Försöksverksamheten är inte förenad med några kostnader utöver de personalomkostnader som huvudmannen redan har. Förslaget bedöms därför inte medföra några negativa ekonomiska konsekvenser för kommunerna.

Konsekvenser för enskilda huvudmän

Förslaget bedöms inte leda till några negativa ekonomiska konsekvenser för enskilda huvudmän. Det ska på samma sätt som för kommunala huvudmän vara frivilligt för enskilda huvudmän att delta i försöksverksamheten. På motsvarande sätt som för kommunala huvudmän får förslaget anses innebära en lättnad jämfört med dagens regelverk. *Regelrådet* har framfört att det är önskvärt med en mer utvecklad beskrivning av varför det skulle innebära en lättnad. Som framgått ovan är skälet att försöksverksamheten kommer att underlätta huvudmännens rekrytering av lärare i där det råder brist på behöriga lärare.

Konsekvenser för barn och elever

En huvudman ska anställa legitimerade lärare med utbildning för de ämnen där de ska bedriva undervisning. Det råder i dagsläget en stor brist på behöriga lärare i vissa ämnen, varför detta inte alltid är möjligt. Enligt nuvarande reglering får en huvudman, när en legitimerad lärare inte finns

att tillgå, anställa en lärare utan legitimation för högst ett år i sänder. En sådan lärare kan även sakna de ämneskunskaper som krävs för att vara behörig att undervisa. Det föreslagna bemyndigandet gör det möjligt för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som innebär att barn och elever kan få undervisning av lärare som går en kompletterande utbildning men som har de ämneskunskaper som krävs för undervisningen. Så snart lärarna har fått en lärarexamen har de möjlighet att få legitimation för yrket. Förslaget bedöms därför kunna ha vissa positiva konsekvenser för elever.

Konsekvenser för jämställdhet och integration

Enligt den officiella statistiken är majoriteten lärare i grundskolan kvinnor. I gymnasieskolan är könsfördelningen i lärargruppen mer jämn även om det varierar mellan olika ämnen. Ett antagande är att det är en större andel män inom andra yrkesgrupper än lärare som har ämneskunskaper i ämnen där det för närvarande råder brist på behöriga lärare, t.ex. i fysik, kemi och teknik. Ingenjörsvyrket är ett exempel på ett mansdominerat yrke där många har akademiska kunskaper inom det naturvetenskapliga ämnesområdet. Förslaget kan därför leda till att fler män än kvinnor väljer att komplettera sina ämneskunskaper med en pedagogisk utbildning för att få behörighet som lärare. Förslaget antas därmed leda till en mer jämn könsfördelning i grundskolan vilket är positivt för jämställdheten. Även om kvinnodominansen inte är lika tydlig inom läraryrket i gymnasieskolan kan förslaget ändå väntas leda till en mer jämn könsfördelning inom läraryrket som helhet.

Förslaget bör även ha positiva konsekvenser för integrationen. Bland de personer som invandrar till Sverige finns personer med akademisk utbildning inom de ämnen där det råder brist på lärare. I vissa fall behöver utbildningen valideras. Den föreslagna försöksverksamheten bör kunna attrahera en del av dem att komplettera sina ämneskunskaper med en pedagogisk utbildning och därmed bli behöriga som lärare inom sina ämnesområden. Försöksverksamheten kan därmed underlätta etableringen på arbetsmarknaden för utrikes födda med akademisk utbildning i ämnen där det råder brist på lärare.

9 Författningskommentar

2 kap.

21 § *I fråga om tidsbegränsning av en anställning som lärare eller förskollärare i skolväsendet gäller, utöver bestämmelserna i lagen (1982:80) om anställningsskydd, att den som ska bedriva undervisning*

- 1. enligt 18 § får anställas för högst ett år i sänder,*
- 2. inom ramen för en sådan försöksverksamhet som avses i 22 b § får anställas för högst två år.*

I fall som avses i första stycket 2 får anställningstiden förlängas till högst tre år, om det finns särskilda skäl.

Paragrafen innehåller bestämmelser om tidsbegränsning av anställningsavtal som gäller utöver bestämmelserna om visstidsanställning i lagen (1982:80) om anställningsskydd.

Första stycket 1 motsvarar tidigare 21 §.

Av *första stycket 2*, som är ny, framgår att en person som ska bedriva undervisning inom ramen för en sådan försöksverksamhet som avses i 22 b § får anställas för högst två år.

Av *andra stycket* framgår att anställningstiden inom ramen för en sådan försöksverksamhet som avses i 22 b § kan förlängas utöver två år om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan t.ex. vara att personen i fråga inte har haft möjlighet att fullfölja utbildningen inom två år på grund av exempelvis en lång sjukfrånvaro eller föräldraledighet. Anställningstiden får dock inte överstiga tre år.

Paragrafen behandlas i avsnitt 6.

22 b § *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, med undantag från 13 §, meddela föreskrifter om en försöksverksamhet med tidsbegränsade anställningar av personer som*

1. ska bedriva undervisning som lärare i skolväsendet i ett eller flera ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare,

2. har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnen som personerna ska bedriva undervisning i, och

3. genomför en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnena.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I *första stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att, med undantag från huvudregeln i 13 § att en lärare ska vara legitimerad och behörig för viss undervisning för att få bedriva undervisningen, meddela föreskrifter om en försöksverksamhet om tidsbegränsad anställning. Bestämmelsen ska läsas tillsammans med 21 §. Av den bestämmelsen framgår att när det gäller tidsbegränsning av anställningen så gäller, utöver bestämmelserna i lagen om anställningsskydd, att en person får anställas inom ramen för försöksverksamheten i högst två år. Anställningstiden får dock, om det finns särskilda skäl, förlängas till högst tre år.

Försöksverksamheten får enligt *första punkten* avse personer som ska bedriva undervisning som lärare i skolväsendet i ett eller flera ämnen där det råder brist på legitimerade och behöriga lärare. Då tillgången på lärare i olika ämnen kan variera över tid och i olika delar av landet kommer föreskrifter om vilka ämnen försöksverksamheten omfattar att meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Enligt *andra punkten* krävs att personerna i fråga har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande lärarexamen i det eller de ämnen som personerna ska bedriva undervisning i.

Slutligen krävs enligt *tredje punkten* att de personer som deltar i försöksverksamheten genomför en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en behörighetsgivande lärarexamen i det eller dessa ämnen. Paragrafen behandlas i avsnitt 6.

Sammanfattning av remisspromemorian Vissa skollagsfrågor – Del 2 (U2014/5176/S) i relevanta delar

Denna promemoria innehåller förslag till ändringar i skollagen (2010:800), skolförordningen (2011:185) och gymnasieförordningen (2010:2039).

/.../

Det föreslås vidare att regeringen, med undantag från skollagens bestämmelser om legitimations- och behörighetskrav, ska få meddela föreskrifter om försöksverksamhet som avser personer som anställs för högst två år för att bedriva viss undervisning som lärare i skolväsendet under förutsättning att personerna har ämneskunskaper som motsvarar de kunskaper som krävs för en behörighetsgivande examen och genomgår en kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en sådan examen.

/.../

Övriga författningsändringar föreslås träda i kraft den 1 juli 2015.

Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härmed föreskrivs att det i skollagen (2010:800) ska införas en ny paragraf, 2 kap. 22 a §, och närmast före 2 kap. 22 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

Försöksverksamhet

Regeringen får, med undantag från kraven på legitimation och behörighet i 13 §, meddela föreskrifter om försöksverksamhet som avser personer som

1. anställs för högst två år för att bedriva viss undervisning som lärare i skolväsendet,

2. har ämneskunskaper som motsvarar de ämneskunskaper som krävs för en behörighetsgivande examen, och

3. genomför kompletterande pedagogisk utbildning för att uppnå en behörighetsgivande examen.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av Justitiekanslern, Kammarrätten i Sundsvall, Förvaltningsrätten i Linköping, Datainspektionen, Rikspolisstyrelsen, Socialstyrelsen, Barnombudsmannen, Myndigheten för delaktighet, Länsstyrelsen i Stockholm, Statskontoret, Statens Skolverk, Statens skolinspektion, Specialpedagogiska skolmyndigheten, Sameskolstyrelsen, Skolväsendets överklagandenämnd, Göteborgs universitet, Karlstads universitet, Högskolan i Halmstad, Stockholms universitet, Konkurrensverket, Regelrådet, Arbetsdomstolen, Diskrimineringsombudsmannen, Burlövs kommun, Eksjö kommun, Göteborgs kommun, Hylte kommun, Kiruna kommun, Knivsta kommun, Lessebo kommun, Lunds kommun, Malmö kommun, Mariestads kommun, Nyköpings kommun, Stockholms kommun, Ulricehamns kommun, Värmdö kommun, Värnamo kommun, Västerviks kommun, Åre kommun, Södermanlands läns landsting, Sveriges Kommuner och Landsting, Utvecklingspedagogik Sverige AB, Friskolornas riksförbund, Tjänstemännens Centralorganisation, Sveriges skolledarförbund, Lärarnas Riksförbund, Lärarförbundet, Föräldraalliansen Sverige, Insamlingsstiftelsen Teach for Sweden, Handikappförbunden, Riksförbundet för barn, unga och vuxna med utvecklingsstörning (FUB), Humanisterna, Judiska centralrådet i Sverige, Svenska kyrkan, Sveriges Ingenjörer och Sveriges Dövas Riksförbund.

Följande instanser har beretts tillfälle att yttra sig över promemorian, men har förklarat sig avstå från att yttra sig över avsnitt 3 eller har inte inkommit med yttrande: Riksdagens ombudsmän, Sametinget, Forshaga kommun, Härnösands kommun, Karlskrona kommun, Lysekils kommun, Malå kommun, Munkfors kommun, Nora kommun, Nordanstigs kommun, Surahammars kommun, Vansbro kommun, Ängelholms kommun, Öckerö kommun, Örkelljunga kommun, AcadeMedia, Jensen Education, Fria förskolors samverkansorganisation, Svenskt Näringsliv, Företagarna, Idéburna skolors riksförbund, Landsorganisationen i Sverige (LO), Sveriges akademikers centralorganisation (SACO), Föreningen Sveriges skolchefer (FSS), Kulturgruppen för resandefolket, Riksförbundet Romer i Europa, Svenska Jiddischförbundet, Svenska Tornedalingarnas Riksförbund, Sverigefinländarnas delegation, Sverigefinska riksförbundet, Sveriges Elevkårer, Sveriges elevråd (SVEA), SACO Studentråd, LSU – Sveriges ungdomsorganisationer, Riksförbundet BRIS, Rädda Barnens Riksförbund, Sveriges kristna råd och Sveriges muslimska råd.